

# Kunnan kansanterveystyö terveyden edistäjänä 1

## Käsitteitä ja lakeja

MATTI RIMPELÄ

### Tärkein tieto

*Terveyden edistäminen kansanterveystyössä tuli Suomessa erityisen ajankohtaiseksi, kun hallitus esitti eduskunnalle terveyden edistämistä uudeksi ydinkäsitteeksi kansanterveyslakiin.*

*Toinen ajankohtainen näkökulma tulee sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä Kuntaliiton yhteistyönä koordinoimasta PARAS-hankkeesta. Sen tavoitteena on peruspalvelujen turvaaminen palvelurakennetta uudistamalla niin, että huomattavasti nykyistä suuremman väestöpohjan yksiköt vastaisivat palvelutuotannosta.*

*Kun lisäksi sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan koko maan kattavaa kenttäkierrosta terveyden edistämisen vauhdittamiseksi, on useita syitä pohtia, mitä terveyden edistäminen kunnan kansanterveystyössä voisi lähivuosina tarkoittaa.*

**K**aksiosaisen kirjoituksen ensimmäisessä osassa kuvataan kirjoittajan tulkintaa kansanterveystyön ja terveyden edistämisen käsitteistä sekä pohditaan terveyden edistämistä julkisen vallan tehtävänä ja palautetaan mieleen kuntia koskeva lainsäädäntö.

### MITÄ ON KANSANTERVEYSTYÖ?

Kansanterveystyön käsitteelle ei ole olemassa yhteistä suomalaista tulkintaa. Englanninkielisessä kirjallisuudessa ei ole kansanterveystyötä suoraan vastaavaa käsitettä.

Ruotsissa folkhälsoarbete kuuluu terveyspoliittisen keskustelun ydinkäsitteisiin. Kansanterveys-sanaa korostetaan myös puhumalla kansanterveyspolitiikasta. Ruotsin uutta "kansan-

terveyslakia" on kansainvälisessä arvioinnissa pidetty malliesimerkinä modernin terveyden edistämisen soveltamisesta. Siinä väestön terveyden lisääminen ja väestöryhmittäisten terveyserojen kaventaminen ovat terveyspolitiikan ja yleisemminkin yhteiskuntapolitiikan yhteisiä päämääriä, joihin pyritään kansanterveystyöllä. Kansanterveystyön sisältö ja tehtävät tulkitaan laajasti ja ne kattavat yhteiskuntapolitiikan koko kentän. Terveyttä edistävä terveydenhuolto on yksi yhdestätoista Ruotsin kansanterveystyön toimintasuunnasta (1,2).

Suomessa kansanterveystyön käsite tuli käyttöön 1960-luvulla kansanterveyslain valmistelutyössä. Lain hahmottelemaa kansanterveystyötä voi jossakin määrin samaistaa englanninkielisen kirjallisuuden Public health -ajatteluun, vaikka kunnan kansanter-

veystyön tehtävät määriteltiin huomattavasti sitä kapeammiksi. Terveyden suojeleminen ja työterveyshuollon osalta viitattiin muihin lakeihin. Kunnan kansanterveystyö suunnattiin yksilöön kohdistuvaan terveyden- ja sairaanhoitoon. Näin kansanterveystyö kaventui hallinnollisessa tulkinnessa kuntien terveydenhuoltoon ja siinäkin terveyskeskuksen toiminnalliseen kokonaisuuteen.

Suomessa kunnan kansanterveystyön tavoitteita on varsin vähän pohdittu muuten kuin kansanterveyslain hallinnollisesta näkökulmasta. Terveyskeskustoiminnassa oli ja on edelleen suuria eroja esimerkiksi suurten kaupunkien ja maaseudun kuntien välillä.

Hallituksen tuore esitys kansanterveyslain muuttamiseksi (HE 96/2005) pyrkii laajentamaan kansanterveystyön tulkintaa, vaikka se kattaa edelleenkin vain murto-osan Ruotsin folkhälsoarbete-ajattelusta (3). Erityisesti on huomattava, että kansanterveystyön toimeenpanoa koskeviin säädöksiin ei ole esitetty muutoksia.

Kansanterveyslakiin näyttää edelleen jäävän ilmeinen ristiriita. Kansanterveystyön tavoitteet ja tehtävät määritellään aluksi laajasti koko kunnan näkökulmasta, mutta yksityiskohtaisissa säännöksissä toimeenpanovastuu kuitenkin osoitetaan terveyskeskukselle. Tätä jännitettä ei hallituksen esityksen perusteluissa pohdita.

### ENTÄ TERVEYDEN EDISTÄMINEN?

Terveyden edistämisen käsite on ollut esillä suomalaisessa ja kansainvälisessä keskustelussa jo pitkään, mutta ter-

veyspolitiikan ydinkäsitteeksi se nousi 1980-luvulla (4). Määrittelyistä hahmottuu kaksi päälinjaa, joiden puolesta ja vastaan argumentoidaan jatkuvasti:

1) Onko kysymyksessä omaleimainen uusi tieteen ja tutkimuksen ala ja voidaanko myös puhua erityisestä ammattikunnasta, joka tarvitsee oman koulutuksen?

2) Vai onko kysymys enemmän tietyistä terveyspolitiikan – ja laajemmin yhteiskuntapolitiikan – toimintasuunnasta ja arvovalinnasta?

Suomalaisessa kirjallisuudessa esiintyvät molemmat tulkinnat, usein rinnakkain samassa kirjoituksessa. Tästä esimerkkinä on tuore Terveiden edistämisen keskuksen julkaisu, jonka mukaan (5, ks. myös 6) terveyden edistämisen käsite on arvoihin perustuvaa tavoitteellista ja välineellistä toimintaa ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin aikaansaamiseksi ja sairauksien ehkäisemiseksi. Sen tuloksia ovat terveyttä suojaavien sisäisten ja ulkoisten tekijöiden vahvistuminen, elämäntapojen muutos terveellisempään suuntaan ja terveyspalvelujen kehittyminen.

Tämä määrittely avaa laajan näkökulman. Mutta toisaalla kirjoittajat kaipaavat kriittistä käsittekeskustelua ja tarkempaa määrittelyä terveyden edistämisen oman identiteetin ja teoria-pohjan löytämiseksi (5). Tällöin terveyden edistäminen voitaisiin täsmällisemmin määrittellä omaksi erityiseksi toimintakokonaisuudeksi.

Kansainvälisessä, vuonna 1986 hyväksytyssä Ottawan julkilausumassa (7) Health Promotion tulkitaan terveyspolitiikan ja laajemmin yhteiskuntapolitiikan tietyksi vaihtoehdoksi, jossa julkinen valta ja kansalaisjärjestöt sitoutuvat kaikessa toiminnassaan edistämään väestön terveyttä. Tämä tulkinta on vahvistettu useiden myöhempien kansainvälisten asiantuntijakokousten kannanotoissa, viimeksi elokuussa 2005 Bangkokissa (8). Siinä korostetaan terveyden edistämisen strategiaa koko yhteiskuntapolitiikan yhteisenä toimintalinjana ja haastetaan julkisen vallan ja kansalaisjärjestöjen lisäksi myös yritykset toteuttamaan tätä strategiaa. Ruotsin uudessa kansanterveyslaissa on omaksuttu tämä toimintalinja.

Kumpikaan näistä kansainvälisen keskustelun tulkintavaihtoehdoista ei rajaa terveyden edistämistä terveydenhuollon tehtäväksi.

Hallituksen esityksessä kansanterveyslain muuttamiseksi terveyden edistämistä ei yksiselitteisesti määritel-

lä, mutta luonnehditaan useissa yhteyksissä. Ensimmäisen pykälän muutosesityksen perustelussa kuvataan terveyden edistämisen tavoitteita ja niiden toteuttamista neuvonnan sekä ennaltaehkäisyneuvonnan keinoin. Perustelujen mukaan monet terveyden taustatekijät ovat terveydenhuollon ulkopuolella, ja siksi terveyden edistämistä toteutetaan myös muualla yhteiskunnassa. Sitä edesauttaa yhteistyö, jossa terveydenhuollolla voi olla terveyden puolesta-puhujan ja asiantuntijan rooli.

Kunnan kansanterveystyön tehtäviä koskevien muutosesitysten perusteissa todetaan, että lain sanamuoto halutaan saattaa vastaamaan vallitsevaa käytäntöä. Riittävästi resursoitujen ja hyvin toimivien terveyspalvelujen avulla ohjataan väestöä ottamaan vastuuta terveydestään ja terveellisistä elintavoista ja ehkäistään terveyden huononemista.

Vaikka hallituksen esityksessä ei sitä erikseen todeta, voidaan rivien välistä lukea terveyden edistämisen tulkinta enemmän terveyspolitiikan yleisenä toimintasuuntana kuin erityisenä toimintana. Terveyden edistäminen määritellään yleiseksi tavoitteeksi, jota muiden muassa kunnan kansanterveystyössä toteutetaan kaikilla sen käytettävissä olevilla keinoilla.

#### TERVEYDEN EDISTÄMINEN KUNTAPOLITIIKASSA

Mitä terveyden edistäminen kunnan politiikan linjavalintana käytännössä tarkoittaa? Kaikissa terveyden edistämistä koskevissa asiakirjoissa korostetaan yhteiskunnallisten päättäjien vastuuta ja sitoutumista. Tuoreessa Bangkokin julkilausumassa todetaan, että terveyden tulisi kuulua kaikkien hallitusten ydinvastuualueiden joukkoon (8), ja perustellaan sitä terveyden vaikutuksilla sosioekonomiseen ja poliittiseen kehitykseen. Siksi kaikkien hallinnon tasojen tulee ”priorisoida investointeja terveyteen ... sekä järjestää kestävä rahoitus terveyden edistämiseksi. Tämän varmistamiseksi hallintojen kaikilla tasoilla tulee tehdä toimintaohjelmien ja lainsäädännön terveysvaikutukset näkyviksi soveltamalla tähän tarkoitukseen kehitettyjä menetelmiä kuten esimerkiksi tasa-arvolähtöistä terveysvaikutusten arviointia” (8).

Kuntalain mukaan kunnanvaltuusto päättää kuntapolitiikan suunnasta. Toimintalinja valitaan sekä päätettäessä kuntastrategiasta ja valtuustokauden kattavista yhteistyösopimuksista että

joka vuosi toiminta- ja taloussuunnitelmaa hyväksyttäessä. Jos kunta valitsee toimintalinjakseen väestön terveyden lisäämisen ja väestöryhmittäisten terveyserojen kaventamisen, tulisi tämä arvoperusta ja päämäärä kirjata asiakirjoihin kunnan ylintä johtoa ja kaikkia toimialoja velvoittavasti. Käytännössä tämä tarkoittaa sellaisten tavoitteiden asettamista, joiden saavuttamista voidaan mitata. Kuntakertomuksessa ja kuntatarkastuksessa tulisi erikseen kiinnittää huomiota terveyden edistämistavoitteiden toteutumiseen.

Seuraavassa vaiheessa olisi tarkasteltava kunnan koko toimintaa – myös terveydenhuolto- ja sairaanhoitoinvestointeja kokonaisuutena. Tulisi pohtia, onko kunnan toiminta kokonaisuutena järjestetty niin, että käytetyillä voimavaroilla saadaan väestölle paras mahdollinen kansanterveysyhyty ja vähenevätkö terveyserot? Näin laajasti ymmärrettyä terveyden edistämiseen sisältyy myös priorisointikeskustelu: Miten investointeja, käyttömenoja, johtamisrakenteita, henkilöstöä yms. tulisi kokonaisuutena kehittää, jotta tuottona olisi paras mahdollinen kansanterveysyhyty?

Kunnan johdon sitouduttua väestön terveyden lisäämiseen ja väestöryhmittäisten terveyserojen vähentämiseen, voidaan – Ruotsin terveyspolitiikan tavoin – edetä yksityiskohtaisempiin toimintaohjelmiin sisältöjen, teemojen ja areenojen mukaan.

#### JULKINEN VALTA TERVEYDEN EDISTÄJÄNÄ

Suomessa julkista valtaa käyttävät ensisijaisesti valtionhallinto ja kunnat, mutta myös monet muut toimijat kuten Kansaneläkelaitos ja maakuntaliitot. Taulukossa 1 on esimerkkejä kansanterveyslain lisäksi voimassa olevasta lainsäädännöstä, jossa täsmennetään julkisen vallan ja erityisesti kuntien tehtäviä väestönsä terveyden edistämiseksi. Taulukosta huomataan, että terveyden edistämisen tavoitteita koskevia säännöksiä on useissa laeissa perustuslaista ja kuntalaista alkaen. Joitakin lakeja – esimerkiksi terveydensuojelulaki ja työterveyslaki – voidaan pitää terveyden edistämisen erityislakeina.

Perustuslaissa turvataan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä tuetaan perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännös julkisen

**Taulukko 1. Esimerkkejä julkisen vallan ja erityisesti kunnan tehtäviä väestön terveyden edistämisessä koskevista laeista.**

Laki	Säännöksen sisältö	Perusteluja, tavoitteita ja määrittelyjä
Perustuslaki (731/1999) 19§ 3 mom	Julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Julkisen vallan on tuettava perheen ja ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.	Säännös viittaa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan että yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Tässä yhteydessä on huomattava myös yhdenvertaisuutta koskeva perusoikeus (6 § 2 mom.)
Kuntalaki (365/1995) 1§, 3 mom	Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan.	Asukkaiden hyvinvoinnin turvaaminen on kunnan perustehtävä, josta säädetään tarkemmin toimialojen erityislaeissa. Säännös ei anna kuntalaiselle subjektiivisia oikeuksia.
Maankäyttö – ja rakennuslaki (132/1999), 1§	Tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä.	Vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistetään turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista.
Perusopetuslaki (628/1998) 2, 29 ja 31 a§	Opetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille tarpeellisia tietoja ja taitoja. Opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön ja maksuttomaan oppilashuoltoon.	Oppilashuollolla tarkoitetaan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa. Opetussuunnitelmien esiopetusta, oppilashuoltoa sekä kodin ja koulun yhteistyötä koskevat osuudet valmistellaan yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa.
Peusopetuslaki (453/2001) 11 § 1 mom	Kaikille yhteinen terveystiedon oppiaine	Terveystiedon opetuksen tavoitteena on, että oppilaat oppivat terveystietoja ja -taitoja sekä terveyttä edistäviä asenteita. Terveystiedon oppiminen lisää valmiuksia pohtia terveyteen ja sairauksiin liittyviä arvo- ja arvostuskysymyksiä sekä edistää valmiuksia kriittisesti arvioida yhteiskunnan terveystalvet.
Laki potilaan oikeuksista (785/1992)	Oikeus ilman syrjintää terveydentilan edellyttämään hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon terveydenhuollon käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa	Terveyden- ja sairaanhoidolla tarkoitetaan terveydentilan määrittämiseksi tai terveyden palauttamiseksi ja ylläpitämiseksi tehtäviä toimenpiteitä, joita suorittavat terveydenhuollon ammattihenkilöt tai joita suoritetaan terveydenhuollon toimintayksiköissä.
Terveydensuojelulaki (763/1994) Työterveyshuoltolaki (1983/2001)	Esimerkkejä terveyden edistämiseen keskittyvistä erityislaeista. Terveydensuojelun tavoitteena on väestön ja yksilön terveyden ylläpitäminen ja edistäminen sekä ennalta ehkäistä, vähentää ja poistaa sellaisia elinympäristössä esiintyviä tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa terveyshaittaa. Työterveyshuollon tavoitteena on edistää työhön liittyvien sairauksien ja tapaturmien ehkäisyä, työn ja työympäristön terveellisyttä ja turvallisuutta sekä työntekijöiden terveyttä ja toimintakykyä.	

vallan velvollisuudesta edistää väestön terveyttä viittaa toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen väestön terveyttä edistävään suuntaan. Säännöksellä on läheinen yhteys muihin yksilön suojaa ja ympäristön terveellisyttä koskeviin julkisen vallan velvoitteisiin. Julkisen vallan velvoitteisiin terveyden edistämisessä liittyy myös yhdenvertaisuutta koskeva perusoikeus.

Hallituksen esityksen perusteluissa tarkastellaan tarkemmin lapsen hyvinvointia, joka ymmärretään laajasti ai-neellisenä ja henkisenä hyvinvointina.

Tämä säännös liittyy muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin, lähinnä oikeuteen saada opetusta. Toisaalta se korostaa turvallisia kasvuoloja. Hyvinvoinnin edistäminen kattaa myös suojan väkivaltaa, alistamista ja hyväksikäyttöä vastaan.

Käytännössä perustuslain tärkein sanoma keskittyy sosiaali- ja terveystalvetuissa sanaan ”riittävä”. Mikä on se terveystalvetneuvonnan, terveydensuojelun tai seulontatutkimusten laatu, jota voidaan pitää riittävänä? Kuntalain perustelujen mukaan kuntien välillä voi olla eroja toiminnan järjestämisessä ja

painottamisessa, kun taas perustuslaissa korostetaan yhdenvertaisuutta.

## POHDINTA

Pohdittaessa kansanterveystalvetyn tehtäviä terveyden edistämisessä ensimmäinen haaste on molempien käsitteiden moniselitteisyys. Suomalaisen terveystalvetpolitiikan, lainsäädännön ja toimintajärjestelmän omaleimaisuuden vuoksi on vaikea soveltaa kansainvälisessä kirjallisuudessa esiintyviä määrittelyjä. Jopa kahden naapurimaan omaksumat tulkinnot ovat hyvin erilaisia, kuten suomalaisen ja ruotsalaisen kansanter-

veystyön käsitteen vertaaminen toisiinsa osoittaa.

Suomessa kansanterveystyötä toteuttavat noin 450 kuntaa ja 260 terveyskeskusta, joissa toiminnasta päättävät tuhannet luottamushenkilöt ja päätöksiä valmistelevat sadat johtavat toimihenkilöt. Tällaisessa kentässä toimintapolitiikan ja lakien ydinkäsitteistä tulisi olla mahdollisimman selvät ja tulkinnat yhteisesti hyväksytyjä.

Lainsäätäjä on jo pitkään omaksunut terveyden edistämisen laaja-alaisen tulkinnan: Kaikilla toimialoilla on otettava huomioon toiminnan vaikutukset terveyteen. Kansanterveyslaki ei siis ole ainoa kunnan tehtäviä terveyden edistämässä määrittävä laki eikä edes ainoa terveyden edistämistä koskeva terveydenhuollon erityislaki. Suomessa vakiintuneen erityislakikäytännön mukaan kansanterveyslain soveltaminen keskittyy ja myös rajoittuu kunnan kansanterveystyöhön ja sitä käytännössä toteuttavan terveyskeskuksen toimintaan.

## KIRJALLISUUTTA

- 1 Hogstedt Ch, Lundgren B, Moberg H, Petterson B, Ågren G. The Swedish public health policy and the National Institute of Public Health. *Scand J Public Health* 2004; Suppl 64.
- 2 Ågren G. Sweden's new public health policy. The National objectives for Sweden, 2004.
- 3 Folkhälsöinstitut: Towards more health promoting health and medical care. National Institute of Public Health R 2004:55. [http://www.fhi.se/templates/Page\\_4030.aspx](http://www.fhi.se/templates/Page_4030.aspx)
- 4 Rimpelä M. Terveyspolitiikan uusi kieli. Joutavtko kansanterveislain käsitteet historiaan? *Yhteiskuntapolitiikka* 2005;70(1):54-62.
- 5 Savola E, Koskinen-Ollonqvist P. Terveiden edistäminen esimerkein. Käsitteitä ja selityksiä. Terveiden edistämisen keskuksen julkaisu -sarja 3/2005.
- 6 Lahtinen E, Koskinen-Ollonqvist P, Rouvinen-Wilenius P, Tuominen P. Muutos ja mahdollisuus. Terveiden edistämisen tutkimuksen arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 2003:15.
- 7 Vertio H. Terveiden edistäminen. WSOY 2003
- 8 [http://www.who.int/healthpromotion/conferences/6gchp/bangkok\\_charter/en/index.html](http://www.who.int/healthpromotion/conferences/6gchp/bangkok_charter/en/index.html)

## Kirjoittaja

MATTI RIMPELÄ  
tutkimusprofessori  
Stakes  
matti.rimpela@stakes.fi